

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3311

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2022

Conform het verzoek van uw vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van 17 september 2021 vindt u hierbij de derde van de periodieke brieven omtrent de stand van zaken van het krachtenveld en het verloop van de onderhandelingen over het *Fit for 55*-pakket.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

Stand van zaken *Fit for 55*-pakket

Hieronder volgt per raadsformatie een korte stand van zaken omtrent de onderhandelingen over de verschillende voorstellen die onder het *Fit-for-55*-pakket (Ff55) vallen. Het kabinet zet zich in om het pakket zo ambitieus mogelijk vorm te geven en te zorgen dat het daadwerkelijk resulteert in de ten minste 55% reductiedoelstelling voor 2030. De Nederlandse inzet is conform de BNC-fiches met de kabinetsappreciatie van de voorstellen die deel uitmaken van het Ff55-pakket, die in september 2021 (Kamerstuk 22 112, nr. 3201) en januari 2022 (Kamerstuk 22 112, nr. 3258) met uw Kamer zijn gedeeld. Ik wil u alvast informeren dat de volgende van deze periodieke brieven met de nieuwste ontwikkelingen in de onderhandelingen en het krachtenveld in de EU over het Ff55-pakket na het meireces naar uw Kamer verzonden zal worden.

Op dit moment zijn de onderhandelingen op alle voorstellen die in juli en december 2021 zijn gepubliceerd nog in volle gang. Het Franse voorzitterschap geeft prioriteit aan klimaat, is ambitieus op het Ff55-pakket en wil vaart in de onderhandelingen houden. Dit is ook voor Nederland van belang. In het coalitieakkoord staat dat Nederland een voortrekkersrol wil spelen voor en binnen een sterke en slagvaardige Europese Unie (EU). Het Franse voorzitterschap van de Raad van de EU kan – vanwege de gedeelde prioriteiten – helpen deze Nederlandse ambitie voor het Ff55-pakket in de komende kabinetsperiode vorm te geven en aanknopingspunten bieden voor verdergaande samenwerking op klimaat. Nederland zal in de Brusselse onderhandelingen een actieve rol blijven spelen. Nederland werkt al samen met gelijkgezinde landen en zal, conform het verzoek van de Tweede Kamer, met deze en andere landen met klimaatambitie blijven samenwerken om de Europese ambities realiteit te maken. Het belang van het versnellen van de implementatie en het ambitieus vormgeven van het Ff55-pakket is toegenomen in de context van de situatie in Oekraïne. De leveringszekerheid en onafhankelijkheid in onze energievoorziening kunnen worden vergroot door zowel nationaal als Europees in te zetten op energiebesparing, diversificatie en een versnelde uitrol van hernieuwbare energie.

Op 17 maart a.s. vindt de volgende Milieuraad plaats, waarvoor u de geannoteerde agenda heeft ontvangen. Gezien de verbanden tussen de diverse Ff55-voorstellen streeft Frankrijk ernaar om voortgang op het *Emission Trading System* (ETS), de *Effort Sharing Regulation* (ESR), de *Land Use, Land-Use Change and Forestry* (LULUCF), de CO₂-normen voor lichte voertuigen en het *Social Climate Fund* (SCF) zo veel mogelijk parallel te laten lopen in de Milieuraad.

De laatste informele Energieraad vond plaats op 21 en 22 januari jl.¹ Hier is onder andere het voorstel voor de herschikking van de energie-efficiëntierichtlijn (EED) besproken. Ook is in de raadswerkgroep een start gemaakt met bespreking van voorstellen die op 15 december jl. zijn uitgekomen en waarvoor u separaat Beoordeling Nieuw Commissievoorstel (BNC)-fiches heeft ontvangen: de herziening van de *Energy Performance of Buildings Directive* (EPBD)², het decarbonisatiepakket³ en de methaanverordening⁴. Op 28 februari jl. is een extra Energieraad ingelast die in het licht van de situatie in Oekraïne in het teken stond van

¹ Kamerstuk 21 501-33, nr. 915.

² Kamerstuk 36 012, nr. 2.

³ Kamerstuk 36 023, C.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3273.

leveringszekerheid, energieprijzen en mogelijke assistentie op energiegebied aan Oekraïne⁵.

Op 28 februari jl. heeft de laatste Transportraad plaatsgevonden en het Franse voorzitterschap zal mogelijk tijdens de Transportraad van 2 juni a.s. inzetten op het behalen van voortgang en indien haalbaar een algemene oriëntatie ten aanzien van een aantal transportvoorstellen uit het Ff55-pakket, te weten de *Alternative Fuels Infrastructure Regulation* (AFIR), *ReFuelEU Aviation* en *FuelEU Maritime* voorstellen. Frankrijk is pleitbezorger voor een CO₂-heffing aan de grens (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM) en hoopt daarop voortgang te boeken in de Ecofinraad. Mogelijk wordt een algemene oriëntatie over het voorstel voor een CBAM geagendeerd in de Ecofinraad van maart 2022.

Het is duidelijk dat er voortgang wordt geboekt tijdens het Franse voorzitterschap, dat duurt tot juli 2022. Naar verwachting zullen er tijdens deze periode op enkele voorstellen algemene oriëntaties bereikt worden. De snelheid van de voortgang komende periode hangt echter ook samen met de uitkomst van de verkiezingen in Frankrijk in april 2022. De inschatting over de voortgang is daarom tentatief, waarbij Nederland blijft streven naar een ambitieuze, kwalitatieve en snelle afronding van het Ff55-pakket.

Hieronder vindt u per Raad en per dossier een kort overzicht van het huidige krachtenveld en de laatste stand van zaken. Ook wordt indien van toepassing ingegaan op moties en toezeggingen.

Milieuraad

Op dit moment worden de voorstellen met betrekking tot de ETS-herziening, ETS luchtvaart-herziening, ESR, SCF, CO₂-normen auto's en LULUCF besproken in de Raad, waarover u via de geannoteerde agenda van de Milieuraad van 17 maart⁶, bent geïnformeerd. Er liggen nog geen (gedeeltelijke) algemene oriëntaties voor.

Emission Trading System (ETS)

Het krachtenveld ten aanzien van de herziening van de ETS-richtlijn is op hoofdlijnen te schetsen. De aanscherping van de ambitie van het bestaande ETS voor 2030 wordt door nagenoeg alle lidstaten geaccepteerd, maar er zijn verschillende gedachten over de details van deze aanscherping en de ambitie op andere onderdelen van de richtlijn, met name waar deze impact kunnen hebben op de ETS-prijs en de hoeveelheid gratis rechten. Zo wordt er verschillend gedacht over de eenmalige verlaging van het plafond, de aanpassingen aan de marktstabiliteitsreserve en de benchmarks. Daarnaast is een aantal lidstaten op zoek naar meer solidariteit en een versterking van het mechanisme waarmee prijsstijgingen worden voorkomen.

De lidstaten zijn nog erg verdeeld over het Commissievoorstel voor een nieuw ETS voor de gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT). Er zijn enkele vocale voor- en tegenstanders, maar de meeste lidstaten moeten nog een standpunt bepalen. Nagenoeg alle lidstaten spreken uit dat de sociaaleconomische impact bijzondere aandacht verdient. Een groeiende groep lidstaten geeft aan dat zij CO₂-beprijzing een belangrijk onderdeel vinden van een gebalanceerde beleidsmix. Sommige lidstaten pleiten voor verdere verbreding van de reikwijdte van het nieuwe ETS naar alle fossiele brandstoffen, waar andere lidstaten juist zoeken naar

⁵ Het verslag van deze extra ingelaste Energieraad is op 7 maart 2022 naar uw Kamer verzonden. Het kamerstuknummer was op het moment van schrijven nog niet bekend.

⁶ Brief d.d. 25 februari 2022.

een beperking van de reikwijdte of een uitstel van de infasering van het systeem.

Waar het kabinet in het BNC-fiche ETS⁷ had aangegeven open te staan in de discussie rondom het ETS-BRT, is inmiddels duidelijk dat het zowel Europees als nationaal voordelen biedt en alternatieven voor Nederland minder aantrekkelijk zijn⁸. Nederland zal daarom een positieve houding aannemen in de verdere onderhandelingen over het ETS-BRT en actief optrekken met lidstaten die hiervoor pleiten. Ook staat het kabinet positief tegenover het verbreden van de reikwijdte van het ETS-BRT naar alle fossiele brandstoffen indien dit zo wordt vormgegeven dat dit leidt tot voordelen zoals een EU gelijk speelveld, versimpelde uitvoering, kosteneffectiviteit en CO₂-reductie. Ook denkt Nederland constructief mee hoe de middelen effectief kunnen worden ingezet ter ondersteuning van een snelle start van de transitie in relevante sectoren en/of sectoren met een hoge transitieopgave. De voorwaarde blijft dat het ETS-BRT niet in de weg staat van verdere aanscherping van EU-bronbeleid, zoals CO₂-normen voor voertuigen. Overige aandachtspunten voor het kabinet zijn een voorzichtige invoering en de complementariteit van het systeem aan de rest van het pakket. Het is voor het kabinet ook van belang om voldoende aandacht te blijven houden voor de impact op kwetsbare groepen. Zoals in het coalitieakkoord is afgesproken zal het kabinet na vaststelling van het Ff55-pakket het klimaatbeleid herijken aan de hand van de verwachte effecten op CO₂-uitstoot en de betaalbaarheid voor huishoudens en het mkb.

Over uitbreiding van het ETS naar de zeevaart bestaat bij veel lidstaten een positieve grondhouding. Er is discussie over de ontwerpkeuzes, met name over hoe deze bijdragen aan vergroening van de sector, hoe ontwijing kan worden voorkomen en hoe toezicht en handhaving goed te regelen. Enkele lidstaten hebben zorgen over de effecten op perifere regio's en concurrentievermogen. Er bestaat ook discussie over de voorgestelde drempelwaarde van 5000 Gigaton voor deelname aan het ETS. Nederland heeft het voorstel gedaan om deze te verlagen naar 400 Gigaton, zodat een groter deel van de sector onder het ETS zou komen te vallen en het risico op ontwijing via de inzet van kleinere schepen wordt verlaagd.

Emission Trading System (ETS) luchtvaart herziening

Het kabinet heeft in het BNC-fiche aangegeven voorstander te zijn van het uitfaseren van de gratis rechten voor de luchtvaart. Dit draagt namelijk bij aan de werking en effectiviteit van het systeem. Gratis rechten zijn in het ETS geïntroduceerd om de effecten van koolstoflekkage te ondervangen. Zoals recent met u gedeeld tonen o.a. de resultaten van een recente studie van CE Delft aan dat een snellere afbouw ook gerechtvaardigd is⁹. Het kabinet zet zich in de verdere onderhandelingen dan ook in op een snellere afbouw van de gratis rechten dan voorgesteld door de Commissie.

Effort Sharing Regulation (ESR)

Voor wat betreft de ESR valt er grofweg een tweedeling in het krachtenveld te onderscheiden waarbij nog weinig toenadering is te vinden tussen de lidstaten. Aan de ene kant zijn er lidstaten, waaronder Nederland, die benadrukken dat er meer convergentie in de nationale

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3193.

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 3258.

⁹ Kamerstukken 31 936 en 22 112, nr. 906.

ESR-opgaven moet komen. De nationale opgaven moeten voldoende gericht zijn op klimaatneutraliteit in 2050. Aan de andere kant zijn er lidstaten die vinden dat de verdeling van de opgave op basis van BBP/capita moet blijven of dat BBP/capita nog niet voldoende is meegenomen. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden om de huidige flexibiliteit binnen en tussen de verschillende instrumenten die het overkoepelende EU doel van ten minste 55% CO₂-reductie borgen (ESR, ETS en LULUCF) te behouden of aan te passen. Een aantal landen wil bijvoorbeeld de flexibiliteit met de LULUCF vergroten. Hierdoor kan de benodigde transitie voor bepaalde ESR-sectoren in gevaar komen, als deze te veel worden ontzien. Een andere groep lidstaten, waaronder Nederland, zoekt juist naar verbetering van de huidige flexibiliteitsmechanismen zodat deze zo gericht en kosteneffectief mogelijk kunnen worden ingezet, met behoud van de milieu-integriteit.

Social Climate Fund (SCF)

In Brussel is verschillende keren over het SCF gesproken, waarbij nog geen definitieve keuzes zijn gemaakt. Ik heb tijdens het Commissiedebat over het ETS en CBAM van 27 januari jl. aan het lid Erkens van de VVD toegezegd om nader in te gaan op het speelveld rondom het SCF, met in het bijzonder aandacht voor de rekenmethodiek en het eerlijke aandeel dat Nederland eventueel uit dit fonds zou krijgen. Ik kom hier op terug in de volgende periodieke brief omtrent de stand van zaken van het krachtenveld en het verloop van de onderhandelingen over het Ff55-pakket. Het volgende kan ik al vermelden.

Over het algemeen onderkennen lidstaten dat aandacht voor de sociale effecten van de klimaattransitie moet worden meegenomen in de onderhandelingen over het pakket. Daarbij zijn de meningen over de rol van het SCF sterk verdeeld. Enerzijds pleiten verschillende lidstaten voor een groter fonds dat los van het ETS-BRT kan opereren en aan een bredere doelgroep besteed kan worden, waarbij sommige lidstaten ook pleiten voor een flexibelere structuur met een grotere rol voor de lidstaten zelf. Anderzijds lijkt een groep lidstaten kritisch te blijven tegenover het SCF uit praktische dan wel principiële bezwaren. Waar deze lidstaten nog wel een SCF lijken te overwegen, hebben ze een voorkeur voor een kleiner fonds met beperkte scope dat een goede balans treft tussen heldere voorwaarden en beperkte administratieve lasten. Meerdere landen zien dat de inrichting van het SCF gerelateerd is aan de totstandkoming van het ETS-BRT om daarmee de sociaaleconomische gevolgen van het ETS-BRT op te vangen. De mogelijkheid tot directe inkomenssteun en de beheermodus van het fonds lijken in het algemeen tot de grootste discussie te leiden.

Wat Nederland betreft staat in het BNC-fiche van 17 september jl. een terughoudende positie ten opzichte van nieuwe fondsen beschreven. Hierbij worden vraagtekens geplaatst bij de mogelijkheid tot directe inkomenssteun en wordt ingezet op aanscherpingen van de governance van het SCF. De inzet in de BNC-fiches van 17 september 2021, over het SCF, en van 28 januari 2022, over het Meerjarig Financieel Kader (MFK)¹⁰, zijn leidend voor de Nederlandse positie in de Raad. Conform het BNC-fiche MFK van 28 januari 2022 is Nederland terughoudend over hogere afdrachten voor het SCF. Daarbij geldt dat de maatregelen binnen het Ff55-pakket integraal gezien worden, afgezet tegen de bredere klimaatambities, kostenefficiëntie en evenwichtige kostenverdeling van maatregelen. In deze afweging zullen ook alle reeds beschikbare middelen

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3280. Het fiche over het MFK heeft wel een relatie met het SCF, maar is geen onderdeel van het Ff55-pakket en vormt daarom een zelfstandig besluitvormingstraject.

voor de klimaattransitie, onder andere in het kader van het EU-herstelfonds en het MFK, worden betrokken. Het is voor het kabinet niet meer dan logisch dat, indien lidstaten aanvullende middelen uit bijvoorbeeld een SCF ontvangen, daar ook een grotere verantwoordelijkheid wat betreft de transitie naar klimaatneutraliteit bij hoort. De realisatie van het SCF hangt wat Nederland betreft samen met totstandkoming van het ETS-BRT.

CO₂-normen lichte voertuigen

Op dit moment wordt het voorstel besproken in de Raadswerkgroep, waarover u via de geannoteerde agenda van de Milieuraad van 17 maart as. bent geïnformeerd¹¹. De Nederlandse inzet is onveranderd zoals weergegeven in het BNC-fiche¹² en de geannoteerde agenda voor de Milieuraad van 17 maart 2022¹³.

Over het algemeen verwelkomen de EUlidstaten aangescherpte CO₂-normen voor personen- en bestelauto's en erkennen zij de noodzaak van een dergelijke aanscherping. De kleine groep koplopers waarmee Nederland, in lijn met de motie van het lid Boucke c.s. (Kamerstuk 21 501-33, nr. 911), pleit voor een eerdere uitfaseerdatum is inmiddels met enkele lidstaten uitgebreid. Onder deze ambitieuze lidstaten is geen overeenstemming over het aanscherpen van de doelen tot 2030. Vooralsnog is er onvoldoende steun voor een aanscherping van het Commissievoorstel omdat de grote lidstaten geen voorstander zijn van een eerdere uitfasering en aangescherpte tussendoelen tót 2030.

Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF)

Het Franse voorzitterschap heeft recent voorstellen gedaan om, op een aantal technische onderwerpen, tot een compromistekst te komen in de onderhandelingen ter herziening van de LULUCF-verordening. Onderwerp van gesprek zijn onder andere de mate waarin lidstaten gebruik kunnen maken van flexibiliteit, het sanctiemechanisme dat in werking treedt wanneer lidstaten niet aan hun nationale doelstellingen voldoen en de definitie van de term «natuurlijke verstoringen». Hierover nemen lidstaten wisselende standpunten in. De Nederlandse inzet is er onder meer op gericht om ervoor te zorgen dat het ambitieniveau van de LULUCF-doelstellingen, zoals die door de Europese Commissie zijn voorgesteld, in stand blijft.

Energieraad

Op 21 en 22 januari jl. heeft de informele Energieraad plaatsgevonden in Amiens. Hiervan heeft u het verslag¹⁴ ontvangen op 2 februari jl. De voorstellen voor de *Renewable Energy Directive* (RED) en de *Energy Efficiency Directive* (EED) liggen voor in de Energieraad en zullen tijdens het gehele Franse EU-voorzitterschap nog op de agenda van de Raad staan. Frankrijk heeft eerder aangegeven te streven naar een algemene oriëntatie van de Raad aan het einde van haar voorzitterschap in juni 2022. De verwachting is dat het krachtenveld zal veranderen omtrent de RED en EED vanwege het toegenomen belang van energie-efficiëntie en hernieuwbare energievoorziening in het kader van de situatie in Oekraïne. Dit zal naar verwachting ambitieuze besluitvorming bespoedigen. Ook is een start gemaakt met bespreking van voorstellen die op 15 december jl.

¹¹ Brief d.d. 25 februari 2022.

¹² Kamerstuk 22 112, nr. 3191.

¹³ Brief d.d. 25 februari 2022.

¹⁴ Kamerstuk 21 501-33, nr. 915.

zijn uitgekomen en waarvoor u separaat BNC-fiches heeft ontvangen: de herziening van de Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)¹⁵, het decarbonisatiepakket¹⁶ en de methaanverordening¹⁷.

Renewable Energy Directive (RED)

Het krachtenveld binnen de EU is nog in beweging, maar wordt op een aantal onderdelen duidelijker. Vrijwel alle lidstaten steunen de hoofddoelstelling van 40% hernieuwbare energie in de EU in 2030. Veel lidstaten zijn kritisch op de verschillende bindende subdoelen en menen dat meer flexibiliteit nodig is. Sommige lidstaten hebben zorgen over de consequenties van de hogere doelstelling en de subdoelen op nationaal niveau. Wat betreft specifieke onderwerpen is er vooral aandacht voor de voorgestelde subdoelen voor industrie, het doel voor de inzet van groene waterstof en de doelen voor inzet van hernieuwbare energie in de warmte- en koude sector en bij warmtenetten. Er is sterke verdeeldheid onder lidstaten over de voorgestelde aanscherping van duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen. Een groot aantal lidstaten is daarnaast kritisch op de (bindende) subdoelen voor onder meer de gebouwde omgeving, warmte en koude en industrie. De analyse van TNO van de bindende waterstofdoelen in de industrie deel ik deze week ook met uw Kamer.

De komende periode is de Nederlandse inbreng gericht op het doen van concrete tekstvoorstellen voor een aantal subdoelen waaronder die voor biograndstoffen, warmte en transport. Waar mogelijk zal hiertoe samen met andere lidstaten worden opgetrokken. Voor biograndstoffen is de inzet gericht op het verder verhogen van het ambitieniveau op duurzaamheidscriteria. Hierin worden wij gesteund door enkele lidstaten, waaronder onze buurlanden. Voor warmte is de inzet gericht op meer flexibiliteit en technologie-neutraliteit. Voor transport is de inzet gericht op het verhogen van de ambitie in de ReFuelEU- (luchtvaart) en Fuel EU Maritime-verordeningen, om in die voorstellen de ambitie meer in lijn te brengen met die in het RED-voorstel. Ook pleit Nederland samen met een groep andere lidstaten voor het verstevigen van het toezicht op biograndstoffen. Voor waterstof is de inzet om de voorgestelde bindende doelen in de industrie en mobiliteit op een haalbaar niveau te brengen, wat ik nader moet bepalen op basis van onderzoek van TNO en nadere input van Nederlandse marktpartijen. Het rapport van TNO over de mogelijke effecten van de waterstofdoelen heb ik afgelopen week ook met uw Kamer gedeeld¹⁸. De input van marktpartijen verwacht ik medio maart. EU-voorzitter Frankrijk streeft ernaar om tijdens de Energieraad in juni een gemeenschappelijk standpunt van de Raad vast te stellen. Of dit reëel is, is op dit moment nog niet duidelijk.

Energy Efficiency Directive (EED)

Ook voor de EED is het krachtenveld binnen de EU nog in beweging. Op deelgebieden wordt steeds meer duidelijk. Het hoofddoel van bindende EU-energiebesparingsdoelen en indicatieve nationale energiebesparingsdoelen wordt in beginsel door een meerderheid van lidstaten gesteund, zo ook door het kabinet, dat het belang van energiebesparing erkent en zich binnen de EU positioneert in een groep van ambitieuze lidstaten. Desondanks uiten veel lidstaten zorgen over de verhoogde jaarlijkse energiebesparingsplicht en de uitsluiting van maatregelen die daaronder zouden mogen gelden.

¹⁵ Kamerstuk 36 012, nr. 2.

¹⁶ Kamerstuk 36 023, C.

¹⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3273.

¹⁸ Brief d.d. 2 maart 2022.

De door de Commissie geziene voorbeeldrol voor de publieke sector is nog steeds punt van discussie, met name de voorgestelde renovatieplicht. Deze wordt door veel lidstaten als te strikt beoordeeld. Enkele lidstaten vragen ruimte voor meer flexibiliteit, bijvoorbeeld dat een teveel aan gerealiseerde renovaties (administratief) mag meetellen in opvolgende jaren. Ook is er een breed gedeelde wens dat een alternatieve aanpak, waarmee evenveel of meer energiesparing dan met een verbouwing wordt gerealiseerd, toch mogelijk blijft. Tevens stuit het Commissie-voorstel voor een energiebesparingsverplichting voor publieke entiteiten op weerstand, ook van de ambitieuzere lidstaten. Over o.a. de reikwijdte en hoogte van de verplichting is nog geen overeenstemming.

Decarbonisatiepakket

De Commissie heeft op 15 december jl. haar voorstellen uitgebracht voor herziening van zowel de richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels als voor de verordening betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof. Op 11 februari jl. heeft het kabinet aan uw Kamer een eerste appreciatie gestuurd van dit pakket middels een BNC-fiche¹⁹. De gesprekken in de Raad over dit pakket zullen dit voorjaar starten.

Methaanverordening

Het BNC-fiche over de methaanverordening is u op 21 februari 2022 toegezonden²⁰. Naar verwachting wordt de verordening op 8 maart 2022 voor het eerst door de lidstaten behandeld in de Raadswerkgroep Energie. De tweede behandeling staat gepland op 15 maart 2022.

Er is nog geen duidelijke inschatting van het krachtenveld omdat lidstaten zich nog beraden op hun positie over deze nieuwe verordening. De EU, en het merendeel van haar lidstaten, heeft de Global Methane Pledge ondertekend tijdens de klimaatop van de Verenigde Naties in Glasgow najaar 2021. Op basis daarvan is de inschatting dat het merendeel van de lidstaten achter de doelstelling van de verordening zal staan.

Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)

De Europese Commissie heeft in februari twee bijeenkomsten georganiseerd waar zij het EPBD-voorstel en het bijbehorende Impact Assessment heeft toegelicht. Nederland heeft de bijeenkomsten bijgewoond en een aantal verduidelijkende vragen gesteld aan de Commissie. Vanaf maart starten de inhoudelijke besprekingen in Brussel ten aanzien van de EPBD. Dan zal Nederland haar eerste standpunten inbrengen conform de lijn van het betreffende BNC-fiche dat u op 21 januari jl. heeft ontvangen²¹.

Het krachtenveld binnen de EU is nog in beweging. Lidstaten hebben vragen gesteld aan de Commissie en op sommige onderdelen van het voorstel al hun voorlopige positie kenbaar gemaakt. Zij kunnen echter nog geen gedetailleerde of definitieve positie geven, omdat zij het voorstel nog analyseren. Wat betreft specifieke onderdelen van het EPBD-voorstel is er vanuit de lidstaten vooral aandacht voor de minimale energieprestatie-eisen voor woningen, de herijking van de energielabel-systematiek, de emissievrije nieuwbouwstandaard, de energieprestatieberekeningsmethodiek en de mensen, middelen en materialen die nodig zijn om het renovatietempo van gebouwen in de EU te verhogen.

¹⁹ Kamerstuk 36 023, C.

²⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3273.

²¹ Kamerstuk 36 012, nr. 2.

Transportraad

Op 28 februari jl. heeft de laatste Transportraad plaatsgevonden. De Fit-for-55 voorstellen stonden hier niet expliciet op de agenda, maar zijn besproken in de bredere context van de decarbonisatie van de transportsector. Het Franse voorzitterschap zal mogelijk tijdens de Transportraad van 2 juni a.s. inzetten op het behalen van voortgang en indien haalbaar een algemene oriëntatie ten aanzien van een aantal transportvoorstellen uit het Ff55-pakket, te weten de *Alternative Fuels Infrastructure Regulation* (AFIR), ReFUElEU Aviation en FuelEU Maritime voorstellen.

Fuel Maritime

Op dit moment wordt het voorstel besproken in de Raad, waarover u via de geannoteerde agenda en het verslag van de Transportraad van 28 februari jl.²² bent geïnformeerd. De Nederlandse inzet is onveranderd zoals weergegeven in het BNC-fiche over het voorstel²³ en zoals opgenomen in de geannoteerde agenda en het verslag van de informele Transportraad van 28 februari²⁴.

Veel lidstaten benadrukken het belang van het in samenhang bezien van de verplichting tot afname van walstroom in FuelEU Maritime en de verplichting tot levering hiervan in de AFIR. Vanwege de complexiteit van het voorstel vinden, op aandringen van Nederland en andere lidstaten, expertsessies plaats op thema's als handhaving en de bepaling van de broeikasgasintensiteit van scheepsbrandstoffen. Nederland deelt hier actief haar expertise. Ten aanzien van de handhaving wordt de zorg over de nadruk op privaat toezicht breed gedeeld. Veel landen uiten steun voor aanvullend (publiek) toezicht, enkelen pleiten voor behoud van het huidige voorstel.

Refuel Aviation

Op dit moment wordt het voorstel besproken in de Raad, waarover u via de geannoteerde agenda en het verslag van de Transportraad van 28 februari jl. bent geïnformeerd²⁵. De Nederlandse inzet is onveranderd zoals weergegeven in het BNC-fiche over het voorstel²⁶ en zoals opgenomen in de geannoteerde agenda en het verslag van de informele Transportraad van 28 februari²⁷.

De lidstaten zijn over het algemeen positief over de potentie tot emissiereductie in de luchtvaartsector door middel van het gebruik van *Sustainable Aviation Fuels* (SAFs). Een deel van de lidstaten, waaronder Nederland, wil de bijmengverplichting verhogen en de ruimte creëren om nationaal hogere doelen te stellen. Daartoe heeft Nederland samen met Denemarken, Duitsland, Zweden, Finland, Oostenrijk en Luxemburg een non-paper geschreven²⁸ om op te roepen tot de mogelijkheid om nationaal hogere doelen te mogen stellen.

²² Kamerstukken 21 501-33, nr. 913. Het verslag wordt ongeveer gelijktijdig naar uw Kamer verzonden.

²³ Kamerstuk 22 112, nr. 3189.

²⁴ Kamerstukken 21 501-33, nr. 913. Het verslag wordt ongeveer gelijktijdig naar uw Kamer verzonden.

²⁵ Kamerstukken 21 501-33, nr. 913. Het verslag wordt ongeveer gelijktijdig naar uw Kamer verzonden.

²⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 3189.

²⁷ Kamerstukken 21 501-33, nr. 913. Het verslag wordt ongeveer gelijktijdig naar uw Kamer verzonden.

²⁸ Kamerstuk 21 501-33, nr. 917.

Anderzijds pleit een andere groep lidstaten voor een lager ambitieniveau van het voorstel, waarbij een ruimer tijdspad en het stellen van flexibele doelen meer tijd aan de sector zouden moeten geven om de beoogde transitie te bewerkstelligen. Wat betreft het type brandstof gaven meerdere lidstaten waaronder Nederland aan dat biobrandstof op basis van voeder- en voedselgewassen terecht uitgesloten was. Ook hier stond een groep lidstaten tegenover die deze vorm van biobrandstoffen wil gebruiken als transitiebrandstoffen²⁹. Over het onderzoek naar de effecten van het Ff55-pakket op de Nederlandse luchtvaartsector is uw Kamer via een aparte brief geïnformeerd³⁰.

Alternative Fuels Infrastructure Regulation (AFIR)

Op dit moment wordt het voorstel besproken in de Raadswerkgroep, waarover u via de geannoteerde agenda en het verslag van de Transportraad van 28 februari jl. bent geïnformeerd³¹. De Nederlandse inzet is onveranderd zoals weergegeven in het BNC-fiche over het voorstel³² en zoals opgenomen in de geannoteerde agenda en het verslag van de Transportraad van 28 februari³³.

Een aanzienlijk deel van de lidstaten steunt het ambitieniveau zoals opgenomen in het commissievoorstel. Een andere groep is echter minder enthousiast en pleit voor een lagere ambitie voor zowel de te realiseren infrastructuur als de tijdslijn die de Commissie daarvoor hanteert. Enkele lidstaten roepen eveneens op tot flexibiliteit in het bepalen van EU-brede doelen om nationale omstandigheden – zoals bevolkingsdichtheid en verkeersintensiteit – mee te kunnen nemen.

Het Franse voorzitterschap heeft inmiddels een compromisvoorstel gepresenteerd dat de ambitie op de uitrol van laadinfrastructuur voor zwaar transport afzwakt. Dit voorstel zal de komende weken in de Raadswerkgroepen besproken worden.

Uw Kamer zal middels de Kamerbrief Voortgang Duurzame Mobiliteit geïnformeerd worden over een onderzoek dat in kaart brengt welke eventuele extra inspanningen Nederland moet leveren om te voldoen aan de doelstellingen zoals opgenomen in het Commissievoorstel. Daarnaast wordt in dit rapport een eerste schatting gedaan van de financiële gevolgen van deze verplichtingen.

ECOFIN

Het Franse voorzitterschap maakt vaart met het voorstel voor een *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), één van de prioriteiten van het Franse voorzitterschap. Een algemene oriëntatie over het voorstel voor een CBAM wordt mogelijk geagendeerd in Ecofinraad van maart 2022. Het is nog onzeker wanneer herziening van de Richtlijn Energiebelastingen (ETD) wordt geagendeerd in de Ecofinraad. Indien agendering in de Ecofinraad het geval is, zal uw Kamer hierover worden geïnformeerd middels de Geannoteerde Agenda en het verslag van deze Raad.

²⁹ Kamerstukken 31 936 en 22 112, nr. 906.

³⁰ Kamerstuk 31 936, nr. 906.

³¹ Kamerstukken 21 501-33, nr. 913. Het verslag wordt ongeveer gelijktijdig naar uw Kamer verzonden.

³² Kamerstuk 22 112, nr. 3189.

³³ Kamerstukken 21 501-33, nr. 913. Het verslag wordt ongeveer gelijktijdig naar uw Kamer verzonden.

Energy Taxation Directive (ETD)

Veel lidstaten plaatsen vraagtekens bij verschillende aspecten van het voorstel, zoals de verhoging van de minimumtarieven en de lastenverzwaring die dit met zich meebrengt voor veel lidstaten, de zogenoemde «ranking» en de verplichting om binnen een categorie in de ranking één uniform tarief te hanteren, het belasten van nieuwe energieproducten zoals biomassa en hout en de indexatie van de minimumtarieven. Daarnaast hebben veel lidstaten, waaronder Nederland, zorgen over het belasten van verschillende sectoren en de samenhang met andere onderdelen van het Ff55-pakket, zoals de transportsector (lucht- en scheepvaart), industrie en huishoudens. Nederland, gesteund door een aantal andere landen, heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de herziening van de ETD.

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

De meeste lidstaten staan, net als Nederland, positief tegenover het voorstel voor een CBAM. Het kabinet steunt, conform motie van het lid Boucke³⁴, de ambitie van het Franse voorzitterschap om vaart te maken met de CBAM. In de besprekingen in de Raad wordt door een aantal lidstaten gewezen op aandachtspunten bij het voorstel, zoals het risico op koolstoflekkage op de exportmarkt en de uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid.

Momenteel worden compromisteksten, opgesteld door het Franse voorzitterschap, besproken. Daarbij krijgen o.a. de uitvoeringsaspecten van de CBAM veel aandacht, zoals de mogelijkheid voor een centrale CBAM-autoriteit en handhaving van de CBAM. Zo bewegen de onderhandelingen over de CBAM steeds meer richting een centraal governance-model. Nederland zet daarbij in op een vorm van nationaal incasseren met enige vorm van centralisatie, bijvoorbeeld door bij CBAM dezelfde systematiek aan te houden als bij de centrale veilingmethodiek van ETS-rechten. Dat zou betekenen dat lidstaten zelf de rechten verkopen via een centraal platform en de opbrengst naar de nationale begrotingen gaat. Daarmee wordt recht gedaan aan de wens van het kabinet om de CBAM in principe nationaal te incasseren.

Tijdens het Commissiedebat over het Ff55-pakket – CBAM en ETS van 27 januari jl. (Kamerstuk 22 112, nr. 3285) – heeft de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst toegezegd de Tweede Kamer te informeren over de mogelijke oplossingsrichtingen voor het voorkomen van koolstoflekkage op exportmarkten. Daarbij is toegezegd de Tweede Kamer te informeren over het Europese krachtenveld ten aanzien van deze oplossingsrichtingen. Tot slot heeft de Staatssecretaris toegezegd de Tweede Kamer te informeren over het ex-ante onderzoek naar de nationale effecten van een Europese CBAM, dat is uitgevoerd door onderzoeksbureau Trinomics.

De Europese Commissie heeft een aantal oplossingsrichtingen geïdentificeerd voor het voorkomen van koolstoflekkage op exportmarkten. Voor het kabinet staat voorop dat deze oplossingsrichtingen in lijn moeten zijn met WTO-regels en dat deze de effectiviteit van de CBAM als klimaatmaatregel en het EU ETS niet ondermijnen. Enkele oplossingsrichtingen die de afgelopen maanden zijn verkend voldoen mogelijk niet aan deze twee punten. Er is dan ook geen kant-en-klare oplossing voor het voorkomen van koolstoflekkagerisico op exportmarkten. Enkele oplossingsrichtingen resteren. Zo kan speciale aandacht voor CBAM-sectoren in het Innovatie-

³⁴ Kamerstuk 21 501-33, nr. 912.

fonds het risico op optreden van koolstoflekkage op exportmarkten mitigeren.³⁵ Dit kan bedrijven in CBAM-sectoren immers in staat stellen hun CO₂-uitstoot te reduceren, ondersteund met Europese subsidiemiddelen waardoor zij minder geconfronteerd worden met koolstofkosten. Een andere oplossingsrichting betreft het hanteren van een betrekkelijk lange uitfaseerperiode voor gratis ETS-rechten in CBAM-sectoren. Dit verkleint op korte termijn het optreden van koolstoflekkage op exportmarkten, maar vermindert ook de CO₂-prijsprikkel en dus klimateffectiviteit van CBAM en EU ETS in CBAM-sectoren. Het kabinet ziet de overgangperiode van tien jaar (en drie jaar transitieperiode vooraf) als een goede middenweg³⁶. Beide oplossingsrichtingen zijn onderdeel van het Commissievoorstel voor herziening van het EU ETS. Het kabinet zet zich tijdens de CBAM- en ETS-onderhandelingen in voor het behouden van deze oplossingsrichtingen. Het kabinet zet zich tevens in voor een extra evaluatiemoment na de transitieperiode om onder andere zicht te hebben op de verdere ontwikkeling van het koolstoflekkagerisico op exportmarkten. Een grote meerderheid van de lidstaten heeft het risico op koolstoflekkage op exportmarkten net als Nederland geïdentificeerd als aandachtspunt. Bij het zoeken naar oplossingen voor dit risico is WTO-conformiteit het uitgangspunt. Een meerderheid van de lidstaten lijkt zich te kunnen vinden in de bovengenoemde twee oplossingsrichtingen.

Ten aanzien van de toezegging om de Tweede Kamer te informeren over het ex-ante onderzoek naar de effecten van een CBAM voor Nederland, dat is uitgevoerd door onderzoeksbureau Trinomics, verwijs ik u graag naar het rapport en addendum dat op 9 september 2021 door de voormalige Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst naar de Tweede Kamer is verstuurd.³⁷

³⁵ In het herzieningsvoorstel van de EU ETS-richtlijn (COM (2021) 551) stelt de Commissie voor om EU-bedrijven in CBAM-sectoren vanaf 2026 geleidelijk verminderd aanspraak te laten maken op gratis emissierechten, teruglopend tot nul in 2035. De aanvullende veilingopbrengsten die dat genereert gaan volgens hetzelfde voorstel naar het te vergroten en verbreden Innovatiefonds. Daarbij stelt de Commissie dat er speciale aandacht uit zal gaan naar CBAM-sectoren.

³⁶ Gezien het feit dat gratis allocatie onder het ETS eindig is op de lange termijn, biedt de CBAM op een gegeven moment meer koolstoflekkagebescherming dan gratis allocatie. Hoe dichter de uitfaseerdatum bij dit omslagpunt ligt, hoe beter de koolstoflekkagebescherming over de jaren.

³⁷ Kamerstukken 21 501-20 en 32 813, nr. 1724.